



Assemblée nationale

Les enjeux géopolitiques et de défense en Europe de l'Est



M. Jean-Charles
Larsonneur
(Agir ensemble, Finistère)
Rapporteur



M. Charles
de la Verpillière
(LR, Ain)
Rapporteur

Mission d'information sur les enjeux géopolitiques et de défense en Europe de l'Est

La commission de la Défense nationale et des forces armées a créé une mission d'information sur les enjeux géopolitiques et de défense en Europe de l'Est le 3 novembre 2021 afin de dresser un état des lieux de la situation sécuritaire dans la région, dans un contexte marqué par une recrudescence inédite des tensions aux frontières de l'Europe.

À cette fin, nous avons effectué **15 auditions**. Nous avons eu l'opportunité d'échanger avec des militaires mais également avec des ambassadeurs et des chercheurs. Par ailleurs, nous avons effectué **deux déplacements en Estonie et en Pologne**. Nous avons eu l'occasion d'échanger avec les militaires français déployés à Tapa dans le cadre de la mission Lynx de l'OTAN, mais également avec des parlementaires et avec le ministre de la Défense. En Pologne, nous avons pu échanger avec des parlementaires et avec des représentants du ministère chargé de la Défense, du ministère chargé des Affaires étrangères et de la présidence de la République de Pologne.

Nous avons choisi de circonscrire le cadre de nos travaux aux seuls États suivants : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie et la Roumanie. Ainsi, nous avons choisi de ne pas traiter certains États comme la Finlande, la Slovaquie, la Hongrie ou la Bulgarie, faute de temps. La Russie a naturellement fait l'objet d'une attention particulière.

Le rapport comprend **trois axes** :

- le premier axe traite des coopérations bilatérales avec l'ensemble des États du flanc oriental retenus dans le périmètre de la mission d'information, en particulier dans le domaine de la défense ;
- le deuxième axe a trait à l'implication de la France en Europe de l'Est dans le cadre de l'OTAN et de l'Europe de la défense ;
- et le troisième axe traite des crises en l'Europe de l'Est consécutives aux actions de la Russie et de la Biélorussie dans la région, et en particulier de la crise en Ukraine.

Enfin, nous avons exclu de nous lancer dans un exercice de prospective hasardeux ou dans un commentaire des derniers événements de l'actualité de la région, même si nous les avons évidemment suivis avec la plus grande attention. Nous avons également formulé une série de recommandations.

De l'urgence d'opposer une résistance à la politique russe du fait accompli

Eu égard au niveau extrêmement élevé des tensions et au caractère très volatil de la situation à la frontière russo-ukrainienne, tout exercice de prospective quant à l'issue de la crise en Ukraine serait vain. Il est toutefois possible de dresser quelques constats et d'évaluer les risques d'escalade :

- l'Union européenne n'a été que très peu, voire pas du tout, associée aux négociations entre les États-Unis et la Russie sur la crise russo-ukrainienne et celles relatives à la nouvelle architecture de sécurité européenne, ce qui ne peut que nourrir l'idée selon laquelle un condominium russo-américain a été rétabli en Europe. Il est inconcevable que l'Union européenne ne soit pas davantage associée aux discussions qui concernent la sécurité de son territoire et de celui de ses voisins immédiats comme l'Ukraine ;
- les Européens demeurent encore trop divisés quant aux réponses à apporter aux provocations de la Russie et à la nature du soutien à l'Ukraine. La suspension de la certification de Nord Stream 2, qui est intervenue tardivement, après l'entrée des troupes russes dans le Donbass, apparaît pour le moment comme une mesure temporaire et potentiellement réversible ;
- contrairement à ce que l'on peut entendre aujourd'hui, l'Ukraine est en réalité en guerre depuis 2014 et n'a cessé de l'être jusqu'à aujourd'hui. La période actuelle ne constitue en réalité qu'une accélération d'un phénomène ancien que les Occidentaux ont trop ignoré jusqu'à une période récente ;
- malgré de très nombreuses tentatives de renouer le dialogue avec la Russie, celle-ci refuse dans les faits obstinément de privilégier la voie diplomatique, en dépit des déclarations en ce sens de Vladimir Poutine, et menace l'Europe toute entière, à la fois par l'invasion de l'Ukraine mais aussi par ses activités en mer Noire, en mer d'Azov et en mer Baltique, par sa politique de « surmilitarisation » de Kaliningrad, par son retrait du traité sur les forces nucléaires intermédiaires, du traité sur les forces conventionnelles en Europe et du traité Ciel Ouvert, et par l'intégration croissante de la Russie et de la Biélorussie sur le plan militaire. L'invasion de l'Ukraine en est le prolongement logique et prévisible, qui s'inscrit dans une stratégie globale de la Russie pour étendre son influence et retrouver le prestige et la puissance qu'elle estime avoir perdue depuis la chute de l'URSS ;
- sur le plan diplomatique, la France a fait preuve d'initiative tant au niveau bilatéral qu'au niveau européen, en réactivant différents formats : la rencontre entre le président de la République et Vladimir Poutine le 7 février 2022, le format de Normandie ou encore les réunions du B9 de l'Estonie à la Bulgarie avec l'adoption d'une position commune (dite « décalogue de Brest ») lors du sommet « Affaires étrangères / Défense » de Brest du 13 janvier 2022 en sont des illustrations.

- En outre, le président de la République a proposé une ultime tentative de médiation en proposant le 21 février 2022 la tenue à Paris d'un sommet entre Joe Biden et Vladimir Poutine, qui serait ensuite élargi à toutes les parties prenantes et qui porterait sur la sécurité et la stabilité stratégique en Europe ;
- ces initiatives, à défaut d'avoir enclenché un mouvement de désescalade, ont mis en évidence l'absence de volonté de compromis de la partie russe, qui a maintenu ses demandes irréalistes et a finalement reconnu l'indépendance des républiques séparatistes du Donbass ;
- les accords de Minsk, qui, certes, constituent à ce jour le seul cadre agréé pour un règlement pacifique du conflit, ont échoué dans leur mission première de rétablir la paix dans le Donbass, et sont désormais caducs, du fait de la reconnaissance de l'indépendance des républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk par Vladimir Poutine et de l'entrée de troupes de « maintien de la paix » dans la région ;
- le silence coupable sur la situation en Crimée, qui, rappelons-le une fois encore, a été annexée illégalement par la Russie et qui n'est pas reconnue comme un territoire russe par la communauté internationale, ne peut que renforcer la menace militaire que fait peser la Russie sur l'Europe mais également sur la Méditerranée et sur le Moyen-Orient ;
- les conflits actuels en Ukraine empêchent de fait toute perspective d'adhésion de cet État à l'OTAN, en rupture avec l'engagement pris par l'Alliance en 2008 lors du Sommet de Bucarest, dans la mesure où l'étude sur l'élargissement de l'OTAN de 1995, qui constitue le fondement juridique du processus d'adhésion à l'Alliance, dispose que l'existence d'un conflit au sein de l'État candidat ou dans son environnement proche rend impossible toute adhésion. Cette disposition, instrumentalisée par la Russie depuis 2014, lui confère de facto un droit de veto sur l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN et encourage l'instabilité dans le pays ;
- et il est important que les États membres de l'Union européenne montrent un front uni sur la question des sanctions. À elles seules, comme l'histoire récente le démontre, elles ne constituent pas pour autant un élément de dissuasion suffisant. Si les sanctions ciblées adoptées n'ont pour impact que d'entraîner le déplacement des avoirs financiers de quelques oligarques dans des paradis fiscaux, elles n'infléchiront en rien la détermination de la Russie. En outre, les sanctions commerciales mises en œuvre à l'encontre de Vladimir Poutine n'ont pas prouvé leur efficacité. La Russie s'est d'ailleurs déjà préparée à des sanctions variées, touchant autant à la politique énergétique qu'aux domaines bancaire et financier.

La Russie n'est pas à l'origine de conflits et d'entorses au droit international qu'en Europe : elle sévit également en dehors du territoire européen, et porte atteinte directement aux intérêts français. Le déploiement de mercenaires du groupe Wagner au Sahel, qui, contrairement aux dénégations de Vladimir Poutine, a bien été supervisé et décidé par le Kremlin, explique en partie les difficultés actuelles auxquelles nos armées sont confrontées au Mali. Souhaitons que la reconfiguration du dispositif militaire français au Sahel permettra de faire perdurer l'esprit de Takuba au-delà du Mali.

Le discours prononcé le 21 février 2022 par Vladimir Poutine, suivi par la reconnaissance immédiate de l'indépendance des républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk, est un tournant dans l'évolution des relations entre la Russie et l'Occident. Lénine, théoricien de la stratégie de la baïonnette, nous éclaire sur la stratégie mise en œuvre depuis 2007 par Vladimir Poutine : une stratégie qui consiste à pousser son avantage partout où il y a un point de faiblesse, jusqu'à ce qu'on lui oppose une résistance. Dès lors, jusqu'où Vladimir Poutine veut-il aller ? Souhaite-t-il annexer l'intégralité du Donbass, voire d'autres régions ukrainiennes ? Vise-t-il un changement de régime à Kiev, voire une vassalisation complète de l'Ukraine à la manière de la Biélorussie ? Enhardi par des succès trop faciles, visera-t-il, demain, d'autres États non-membres de l'OTAN tels que la Moldavie, la Bosnie-Herzégovine, voire la Finlande ? Plus improbable, mais difficile à exclure totalement, pourrait-il envisager de s'en prendre à des États membres de l'OTAN, à commencer par les pays baltes et la Pologne ?

Est-ce à dire que l'Europe pourrait, demain, devenir une zone de conflits et, partant, un théâtre d'opérations potentiel pour nos armées ? Le général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées (CEMA), ne semble pas l'exclure lorsqu'il tient les propos suivants : « le jour où les États-Unis, la Chine et Taiwan commenceront à se battre en Indopacifique, les Français pourraient avoir suffisamment à faire en Europe, où d'ailleurs les Américains compteront sur nous pour maintenir la stabilité. [...] Un conflit en Indopacifique déstabiliserait nécessairement l'Europe, parce que les Russes pourraient essayer d'en profiter, parce que les lignes de communication seraient menacées et parce qu'il s'agirait d'un conflit majeur offrant de multiples opportunités. [...] La Russie est une grande puissance nucléaire et dispose d'un outil militaire de qualité qui lui permet sinon d'imposer sa volonté, du moins d'empêcher que les choses se déroulent comme les Européens le souhaiteraient ».

Il est permis de penser que cette hypothèse est de plus en plus vraisemblable. La France, l'Europe et l'OTAN sont au milieu du gué. Si elles refusent de soutenir l'Ukraine aux plans économique et militaire dans le cadre du conflit actuel, elles enverront le signal clair à la Russie qu'elle peut continuer à pousser impunément son avantage partout où l'Europe et son voisinage présentent un point de faiblesse. On ne peut exclure que des États tels que la Moldavie ou la Bosnie-Herzégovine fassent ainsi demain l'objet de tentatives de déstabilisation avec de graves conséquences pour la stabilité et la paix en Europe.

Notre histoire, nos valeurs, nos principes et nos engagements nous commandent de ne pas emprunter la voie funeste de la lâcheté, que nous finirons tôt ou tard par regretter.

« Le gouvernement avait le choix entre la guerre et le déshonneur ; il a choisi le déshonneur et il aura la guerre »

Winston Churchill

LISTE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

- s'agissant de **nos relations bilatérales avec les États polo-baltes**, il convient de les renforcer tant au niveau bilatéral qu'au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. En particulier, la France doit approfondir tous les domaines de coopération avec l'Estonie, partenaire privilégié, avec lequel la France gagnerait à s'investir davantage, tant dans le domaine de la défense que dans le domaine cyber. La France gagnerait également à approfondir ses relations avec la Pologne, puissance régionale avec laquelle elle peut avoir de nombreuses convergences de vues dans le domaine de la sécurité européenne, tout en ayant un discours ferme sur l'État de droit et les valeurs européennes ;
- s'agissant de **notre relation avec la Roumanie**, nous ne pouvons que nous féliciter de l'annonce du président de la République relative au déploiement de troupes françaises dans le cadre de l'OTAN. La France n'a que des avantages à tirer de cette coopération, en particulier en tant que nation-cadre. Elle devra toutefois veiller, d'une part, à ce que ce projet soit bien mené à son terme, et d'autre part à s'entourer des États avec lesquels elle pourra coopérer utilement en matière de mutualisation des équipements ;
- s'agissant du **dispositif de présence avancée renforcée en Estonie et en Lituanie**, le format actuel donne satisfaction. Toutefois, il pourrait être envisagé de muscler le dispositif, à la faveur de la réduction des effectifs dédiés à l'opération Barkhane. Il y a clairement une opportunité à saisir car l'Estonie est très favorable à la présence française sur son territoire. Si la France faisait un tel choix, elle devrait envisager une permanence des troupes et un renforcement au niveau tactique, afin notamment de se préparer plus efficacement à la haute intensité ;
- s'agissant de **la politique de sécurité et de défense communes**, tout en ayant pleinement conscience de la primauté accordée à l'OTAN par les États polo-baltes, la France gagnerait à persévérer dans ce domaine, notamment en proposant des coopérations adaptées à la taille des États partenaires. De ce point de vue, la coopération structurée permanente et le Fonds européen de la défense sont des exemples à suivre. Le renforcement de la posture de l'OTAN à l'est, synonyme de solidarité pour les États membres du B9, contribue à maintenir l'adhésion et la dynamique autour d'une Europe de la défense ambitieuse ;
- s'agissant du **futur concept stratégique de l'OTAN**, dont le contenu sera arrêté lors du sommet de Madrid en juin 2022, il est indispensable de veiller au recentrage de l'OTAN sur l'Europe. L'Alliance s'est excessivement concentrée sur la menace représentée par la Chine ces dernières années, au détriment de l'Europe, qui constitue le cœur historique de son action.

Si la vigilance de l'Alliance vis-à-vis des desseins de la Chine est pleinement justifiée, l'attaque russe sur le territoire ukrainien rappelle de manière tragique que l'Europe est toujours menacée par le spectre de la guerre, ce que l'OTAN doit clairement acter à l'occasion de la révision de son concept stratégique ;

- s'agissant de **la Biélorussie**, nous sommes particulièrement inquiets de l'évolution de la situation des droits humains et de l'intégration militaire grandissante avec la Russie. Cette menace directe pour la sécurité de l'Europe devrait être pleinement intégrée dans les réflexions de la boussole stratégique et du futur concept stratégique de l'OTAN. Les leçons de la crise migratoire orchestrée par la Biélorussie devront également figurer dans ces deux documents ;
- s'agissant de **l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'UE**, la France doit réaffirmer sans ambiguïté le droit plein et entier de l'Ukraine, État souverain, d'adhérer à l'OTAN et à l'UE. Cette perspective ne pourra cependant se concrétiser qu'à la suite d'une révision des critères otaniens relatifs à l'adhésion à l'Alliance, inscrits dans l'étude sur l'élargissement de l'OTAN de 1995, car la situation de conflit actuelle ne permet pas, en l'état, à l'Ukraine de rejoindre l'OTAN. De ce point de vue, la Russie dispose de facto d'un droit de veto inacceptable lui permettant d'empêcher toute adhésion d'un État à l'OTAN ;
- s'agissant des **accords de Minsk**, dont les dispositions n'ont jamais été respectées par les deux parties, ils sont, du fait de la reconnaissance de l'indépendance des républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk et de l'envoi par Vladimir Poutine d'une « mission de maintien de la paix » dans ces territoires, en grande partie obsolètes. Comme il ne saurait être question d'abandonner l'Ukraine dans un tête-à-tête mortifère avec la Russie, il conviendrait d'envisager un cadre de discussion multilatéral s'inspirant du Format de Normandie pour trouver une issue au conflit ;
- s'agissant de **la situation en Crimée**, la France ne peut se résigner à une politique du fait accompli et doit réaffirmer le caractère illégal de l'annexion de ce territoire par la Russie ;
- enfin, s'agissant de **la Russie**, tout en saluant les efforts déployés pour tenter de la dissuader de recourir à la force, la France s'honorerait d'adopter une position plus ferme. Les autorités politiques françaises doivent acter le fait que la Russie, en application de sa stratégie de la baïonnette, ne reculera que lorsqu'on lui opposera une résistance, ce qui implique de renforcer la politique de l'OTAN sur l'ensemble du flanc oriental et de rouvrir les discussions sur l'adhésion à l'Alliance d'autres États européens comme la Bosnie-Herzégovine, la Suède, voire la Finlande.